

A photograph of Prakash Loungani, an older man with glasses, wearing a dark suit jacket over a blue and white striped shirt. He is sitting outdoors, with his hands clasped in front of him. The background shows a blurred outdoor setting with plants and a building.

Prakash Loungani
dresse le portrait de
Dani Rodrik, l'enseignant
de Harvard qui avait
prévenu des risques
de la mondialisation

Le rebelle visionnaire

AU DÉBUT des années 90, le triomphe des marchés sur les États paraissait presque complet. L'effondrement de l'Union soviétique et la chute du mur de Berlin avaient discrédité le rôle de l'État comme levier de commande de la vie économique et politique. Le politologue Frank Fukuyama avait déclaré en 1992 que l'essor de la démocratie et du capitalisme sur toute la planète allait rendre l'Histoire quelque peu «ennuyeuse». Chez les économistes, les marchés, qui étaient déjà portés aux nues, ont encore gagné des points. D'éminents spécialistes plutôt à gauche comme Larry Summers ont reconnu «admirer à contrecœur» les partisans de l'expansion mondiale du libre marché comme Milton Friedman.

Mais Dani Rodrik, économiste à Harvard, n'a pas voulu être de la partie, estimant au contraire que la mondialisation, c'est-à-dire l'intégration économique des pays par le biais du commerce et de la finance, était peut-être allée trop loin. Dans sa monographie parue en 1997, il dénonce le «gouffre béant» entre la vision idyllique de la

mondialisation défendue par les économistes et l'instinct de résistance à la mondialisation développé par de nombreux profanes. Il observe qu'aux États-Unis un «républicain de premier plan» candidat à la présidentielle, Pat Buchanan, venait de mener «une campagne musclée sur fond de nationalisme économique, promettant d'ériger des obstacles au commerce et de limiter plus strictement l'immigration» (des thèmes chers au républicain Donald Trump, qui, deux décennies plus tard, fait campagne pour l'investiture républicaine).

Les mises en garde de Rodrik sur le fait que les avantages du libre-échange étaient plus manifestes pour les économistes que pour le reste des citoyens témoignaient de sa clairvoyance. Son scepticisme à l'égard des bienfaits de la libre circulation internationale des capitaux est une conception désormais très répandue. Sa critique efficace du consensus dit de Washington au sujet des politiques économiques génératrices de croissance a conduit des gouvernements et des organisations inter-

nationales comme la Banque mondiale et le FMI à admettre que, dans ce domaine, les recettes sont multiples. Les travaux de Rodrik ont amplement contribué à populariser la formule selon laquelle «il n'y a pas de recette universelle». «Nous ne comprenons pas à quel point il avait raison», constate David Wessel, ancien journaliste économique du *Wall Street Journal* qui a rejoint le Hutchins Center de la Brookings Institution.

La tour d'ivoire

Rodrik a fait l'essentiel de sa carrière dans des établissements de l'Ivy League. Après avoir obtenu sa licence à Harvard, puis sa maîtrise et son doctorat à Princeton, il enseigne à Harvard et Columbia.

Né en Turquie, c'est à la réussite professionnelle de son père qu'il doit d'avoir pu entrer à Harvard. Comme de nombreux autres pays dans les années 70, la Turquie pratique une politique de substitution des importations et impose des droits de douane en conséquence. À l'abri de ces barrières commerciales, l'entreprise familiale de stylos-bille devient suffisamment prospère pour que Rodrik puisse envisager d'étudier aux États-Unis. «Je suis le résultat de la politique de substitution des importations», plaisante-t-il.

À propos de sa candidature à Harvard, il raconte qu'il visait une spécialisation dans le génie électrique, ignorant que l'école ne le proposait pas. Mais, comme il l'a écrit depuis, il est tout de même reçu, car l'un des membres du comité des admissions entrevoit sans doute de «minces raisons de croire» à son dossier, malgré les «vigoureuses objections des autres jurés».

Peu après son entrée à Harvard, en 1975, il décide de se spécialiser dans les sciences politiques, tout en prenant l'option économie «sous la pression de son père». Ce dernier «continuait d'espérer que j'irais dans une école de commerce et que je ferais quelque chose d'utile dans la vie». Durant sa dernière année de licence à Harvard, toujours indécis quant à sa future carrière, il pose sa candidature pour six programmes de maîtrise différents, certains en économie et en commerce, d'autres en sciences politiques et en relations internationales. Il opte pour une maîtrise de politique publique à la Woodrow Wilson School de Princeton, dont il garde de très bons souvenirs, mais il se rend compte qu'il ne fait en réalité que «différer sa décision» de choisir entre l'économie et les sciences politiques.

Il se souvient «précisément de ce qui a fait pencher la balance». Un jour, il emprunte à la bibliothèque un exemplaire de chacune des publications phares de ces deux disciplines, *American Political Science Review* et *American Economic Review*. La première était «en anglais, la seconde dans une langue indéchiffrable», c'est-à-dire généreusement truffée d'équations mathématiques dont raffolent les économistes. Il réalise alors qu'«un doctorat en économie lui permettrait de lire les deux revues, tandis qu'un doctorat en sciences politiques l'obligerait à dire adieu à l'économie». C'est ainsi qu'il a «la révélation».

Il est accepté au département d'économie de Princeton en 1982, un an après sa première candidature, «plus par compassion que par conviction». L'un des enseignants de la faculté, Peter Kenen, est l'unique artisan de son admission. Au sein du comité des admissions, certains nourrissaient des doutes sur son niveau en mathématiques, mais Kenen, dont Rodrik a été l'étudiant en maîtrise, réussit à les convaincre de lui donner une chance.

À Princeton, il rédige son mémoire sous la direction de l'éminent Avinash Dixit (voir «Des idées et des jeux» dans l'édition de décembre 2010 de *F&D*). «Je n'ai jamais vu quelqu'un à la pensée plus claire, assure Rodrik. Jamais je n'ai écrit un seul article sans me demander ce que Dixit en aurait pensé.»

Rodrik décroche son premier poste en 1985, à la Kennedy School of Government de Harvard. Hormis quelques passages à Columbia, de 1992 à 1996, et, plus récemment, à l'Institute for Advanced Study de Princeton, il a passé ces trente dernières années à Harvard. C'est donc depuis cette tour d'ivoire qu'il lancera les attaques qui ont fait bouger les lignes de l'économie et l'ont rendu célèbre.

Le commerce pour cible

L'une des convictions de base de tout économiste est que le libre-échange a des effets positifs. La théorie des échanges montre que, si les pays se spécialisent dans la fabrication de certains produits, puis les échangent en exportant ou en important, ils sont au final plus riches qu'en restant isolés. Mais il y a un hic : quand les États-Unis décident de se spécialiser dans la production de films hollywoodiens plutôt que de textiles, c'est au détriment des ouvriers du secteur textile. Pas de souci, rétorquent les économistes, notre analyse montre que les profits des producteurs de Hollywood compenseront les pertes des ouvriers du textile.

Dans la pratique, cependant, les perdants partagent rarement les bénéfices avec les gagnants (ce que les économistes appellent «redistribution»). Pour Rodrik, «les économistes ont toujours eu tendance à surestimer les bienfaits du commerce tout en prônant sans conviction une nécessaire redistribution». Mais la théorie des échanges montre que «plus les gains nets sont importants, plus il faut de redistribution». «Faire valoir que les gains sont importants alors que le montant redistribué est faible n'a aucun sens.»

Dans sa monographie de 1997 intitulée «Has Globalization Gone Too Far?», Rodrik soulignait que la redistribution n'avait pas été défendue sérieusement et que c'était une des raisons pour lesquelles les économistes et les non-spécialistes n'avaient pas du tout le même avis sur le commerce.

Et il pointait aussi plusieurs autres tensions créées par les échanges internationaux. Pour lui, «le commerce révélait une ligne de fracture profonde entre les groupes ayant les compétences et les capacités requises pour prospérer sur les marchés mondiaux et ceux qui ne les avaient pas. Ces derniers, s'ils n'étaient pas formés ou éduqués en conséquence, seraient logiquement hostiles au libre-échange. Rodrik mettait également l'accent sur le fait que le commerce «transformait fondamentalement la relation de travail». S'ils sont facilement substituables entre eux d'un pays à l'autre, «les travailleurs sont voués à composer avec une instabilité accrue de leurs revenus et une érosion de leur pouvoir d'achat». Le commerce peut aussi «ébranler la norme implicite» sur laquelle repose la production nationale, quand, par exemple, le travail des enfants dans une entreprise à l'étranger se substitue à celui d'ouvriers américains.

Rodrik concluait que l'effet cumulé de toutes ces tensions pouvait au final «cristalliser de nouvelles divisions de classe» entre gagnants et perdants potentiels du commerce.

Publié par l'Institute for International Economics (l'actuel Peterson Institute), son recueil est désormais l'un des plus gros

succès publiés par le groupe de réflexion. C. Fred Bergsten, directeur et fondateur de l'institut (voir «Un mondialiste américain» dans l'édition de mars 2012 de *F&D*), admet avoir eu l'idée du titre «pour remplacer celui qu'avait choisi Dani, long et technique». Mais le rôle de Bergsten ne s'est pas limité à ce changement. Il a également persuadé le conseil consultatif que la monographie de Rodrik valait la peine d'être publiée, alors que plusieurs membres du conseil refusaient de voir le nom de l'institut associé à une critique du libre-échange.

D'après Rodrik, Bergsten a eu le mérite de plaider sa cause face à une majorité réticente. Mais il salue également une institution à laquelle on n'aurait probablement pas pensé : le FMI. «À ma grande surprise, j'ai bénéficié pendant des années de l'assistance du Fonds.» Son étude de 1997 a d'ailleurs été rédigée en 1995-96, alors qu'il était expert invité au FMI. Le Fonds n'est pourtant pas «précisément l'endroit où l'on imaginerait que sont nées les idées contenues dans mon ouvrage».

Les contrôles de capitaux

En octobre 1997, à l'Assemblée annuelle organisée dans la RAS de Hong Kong, le FMI a exposé ses arguments en faveur d'un *assouplissement des restrictions au commerce*, mais aussi d'une transition vers un *relâchement des restrictions à la libre circulation des capitaux à travers les frontières*. Dans le premier cas, les économistes parlent de libéralisation (ou convertibilité) du compte courant et, dans le second, de libéralisation du compte de capital (mondialisation financière). Le FMI a demandé aux pays membres de voter une modification des Statuts l'autorisant à surveiller leurs progrès en matière de convertibilité du compte de capital.

À l'époque, plusieurs pays asiatiques étaient secoués par une crise financière que beaucoup attribuaient à la décision de libéraliser les flux de capitaux étrangers. Alors que cette situation rendait l'initiative du FMI assez inopportune, Stanley Fischer, son Premier Directeur général adjoint, n'a pas hésité. Il a déclaré que la libéralisation des mouvements de capitaux était «une étape incontournable sur la voie du développement, qui ne pouvait être évitée et où il fallait s'engager avec ardeur». Fischer a expliqué que cette libéralisation garantissait «aux résidents et aux États d'emprunter et de prêter à des conditions favorables, et que les marchés financiers intérieurs y gagnaient en efficacité, grâce à l'adoption de technologies financières perfectionnées, ce qui assurait une meilleure allocation de l'épargne comme de l'investissement».

Avec Jagdish Bhagwati, un partisan du libre-échange, et Joseph Stiglitz, le lauréat du prix Nobel, Rodrik s'est élevé contre cette mondialisation financière, arguant que les bienfaits évoqués par Fischer étaient peu de choses au regard des risques de volatilité accrue liés aux entrées et sorties de capitaux étrangers : «Les cycles d'expansion-récession ne sont pas un épiphénomène ni un inconvénient mineur des flux de capitaux; ils sont le fond du problème.»

Rodrik était également sceptique quant à l'idée que le déplacement des capitaux à long terme vers les pays qui en avaient le plus besoin s'accompagnait d'effets positifs. Il s'est opposé au FMI, qui répétait avec insistance que le compte de capital pouvait être libéralisé «de manière ordonnée et moyennant un renforcement de la réglementation prudentielle des pratiques financières», ce qui, selon lui, relevait davantage des manuels d'économie que de la réalité. «Le temps n'est pas encore venu

d'inscrire la convertibilité du compte de capital dans les Statuts du FMI», conclut-il. «Rien ne prouve que cela résoudrait un seul de nos problèmes, et nous avons en revanche des raisons de penser que le remède serait pire que le mal.»

Le fait est que, deux décennies plus tard, l'heure n'est toujours pas venue de libéraliser le compte de capital. Un nombre croissant d'éléments montrent que les bienfaits sont difficiles à établir, alors que ses coûts sont indiscutables. En 2006, une étude importante dont Kenneth Rogoff, alors économiste en chef du FMI, était le coauteur n'avait guère trouvé de confirmation qu'un pays améliorerait ses résultats économiques en autorisant la libre circulation des capitaux. Une autre étude constatait que les capitaux étrangers accentuaient la volatilité dans les pays en développement. Raghuram Rajan, qui a succédé à Rogoff au FMI, a montré que les pays en croissance rapide s'appuyaient moins que les autres, et non plus, sur les capitaux étrangers. En 2009, Rodrik lui-même écrivait dans *IMF Staff Papers*, la revue publiée par le FMI, que, s'agissant des flux de capitaux étrangers, «le mieux pouvait être l'ennemi du bien» et que, «selon le contexte et le pays, la politique la plus avisée pouvait tout aussi bien consister à maîtriser les entrées de capitaux étrangers qu'à les encourager» (encadré 1).

La mort du consensus

En 1989, John Williamson, de l'Institute for International Economics, a dressé une liste de dix mesures qui, selon lui, résumait le consensus des principales organisations internationales sur ce qu'il fallait faire pour déclencher la croissance. L'expression «consensus de Washington» (ou «programme néolibéral») désignait alors une orientation générale en faveur de solutions de croissance fondées sur le marché.

Rodrik a déclaré : «Quand j'ai commencé à m'attaquer au consensus de Washington, je pensais faire ce qui s'imposait.» Dans une série d'articles et d'ouvrages rédigés dans les années 90 et la

Encadré 1

Réglementation financière mondiale : moins = plus

La crise financière mondiale a jeté un violent coup de projecteur sur les effets des flux de capitaux internationaux et suscité des appels en faveur d'une meilleure réglementation financière mondiale. Dani Rodrik est naturellement très isolé quand il estime qu'«une réglementation financière mondiale n'est ni faisable, ni prudente, ni souhaitable» (*The Economist*, 12 mars 2009). D'après lui, les formes de réglementation financière envisageables devraient être déterminées au cas par cas; elles dépendent notamment du choix de chaque pays de privilégier soit la stabilité, soit l'innovation financière. La réglementation de l'effet de levier, la fixation des normes de fonds propres et la supervision des marchés financiers devraient «de toute évidence incomber aux autorités nationales». Les établissements financiers mondiaux devraient se conformer à ces règles nationales, tout comme les fabricants mondiaux de produits doivent respecter des règles de sécurité qui diffèrent selon les pays. «L'économie mondiale sera bien plus stable et prospère si l'on applique un mince couche de coopération internationale à un solide substrat de réglementation nationale au lieu de tenter d'édifier un cadre réglementaire et prudentiel ambitieux.»

décennie suivante, il a formulé trois critiques à l'égard du consensus. Premièrement, la croissance résultait souvent de «solutions éclectiques» panachant libre jeu du marché et État. Deuxièmement, elle était souvent déclenchée par un seul changement ou un petit nombre de changements et n'impliquait pas une longue liste de réformes à entreprendre. Troisièmement, les chemins menant à la croissance étaient multiples, et la solution ne résidait donc pas dans une combinaison unique d'institutions et de réformes.

Rodrik a cité de multiples exemples de secteurs qui prospéraient dans de nombreux pays en s'appuyant à la fois sur le marché et sur l'État. «Rien ne prédispose naturellement le Costa Rica à fabriquer des semi-conducteurs», explique-t-il. Pourtant, l'État «a fait venir Intel précisément pour cela». D'après Rodrik, l'histoire dément l'affirmation selon laquelle les États ne pourraient pas attirer des gagnants : «Quand des économistes disent cela, ils se révèlent vraiment, pour l'essentiel, de piètres spécialistes des sciences politiques.» Le plus important consiste à «concevoir des institutions ... permettant aux gouvernants de se débarrasser des perdants».

S'appuyant sur des études de cas détaillées d'autres universitaires, Rodrik donne des exemples de la «rapidité avec laquelle un pays peut connaître une poussée de croissance». À Maurice, le coup de pouce a été donné par la création d'une zone franche industrielle; en Chine, par l'introduction d'un système de responsabilité des ménages et d'un double système de prix; en Inde, par le changement d'attitude des autorités, d'abord très hostiles, puis devenues favorables à l'entrepreneuriat. Autant de cas où la transition vers une croissance plus soutenue n'a donc pas nécessité une longue liste de mesures. Les pays peuvent doper leur croissance en identifiant les «obstacles contraignants» et en les supprimant par des «interventions judicieuses mais relativement mineures» (encadré 2).

D'après Rodrik, les études de cas montraient également que les changements de politique économique qui relançaient la croissance avaient très peu de points en commun et que différents chemins pouvaient conduire à la croissance. En outre, l'expérience de pays déjà riches (nombreux pays européens, Japon, États-Unis) prouvait que la prospérité pouvait être le résultat d'institutions et de politiques différentes. Les pays dont la richesse s'était accrue récemment, en majorité en Asie de l'Est, «avaient tracé leur propre voie et n'étaient pas des élèves modèles du néolibéralisme. Leur situation aurait été bien moins enviable si leur chemin avait croisé celui du consensus de Washington. La Chine s'en serait moins bien sortie si elle avait été contrainte d'entamer son processus de croissance avec un prêt à l'ajustement structurel de la Banque mondiale.»

Aujourd'hui, «le consensus de Washington est moribond, remplacé par une approche nettement plus réaliste qui admet la nécessité de moins rechercher le consensus et de privilégier beaucoup plus l'expérimentation».

La révolution est terminée

Quand Andrei Shleifer croisait son collègue Rodrik dans les couloirs de Harvard, il lui demandait souvent : «Comment va la révolution?» Si l'on pouvait avoir quelques doutes sur la réponse en 1985, à l'époque où Rodrik débutait à Harvard, trois décennies plus tard, il est clair que la révolution a réussi.

Encadré 2

Établir le bon diagnostic

Avec les économistes Ricardo Hausmann et Andrés Velasco, Dani Rodrik a proposé le Diagnostic de croissance, un cadre destiné à aider les pays à choisir les réformes qui amèneront de la croissance. Comme l'écrivaient les trois hommes dans un article paru dans *F&D* en mars 2006, il faut identifier quelques-uns des obstacles à la croissance et s'efforcer de les lever, plutôt que de s'attaquer à une longue «liste de réformes nécessaires». Appliquant leur méthode au cas d'El Salvador, ils ont établi que l'obstacle contraignant n'était pas une pénurie d'épargne, mais une «pénurie d'idées» : le pays a assisté au déclin de ses secteurs traditionnels (coton, café, sucre), sans qu'aucune idée nouvelle ne surgisse concernant d'autres secteurs d'investissement porteurs. En l'occurrence, ils ont donc conseillé à El Salvador de «centrer sa stratégie de développement sur la promotion de l'esprit d'entreprise et la création de nouveaux secteurs d'activité». Le cadre des diagnostics de croissance a été utilisé par la Banque mondiale et le FMI comme appoint à l'élaboration de stratégies de croissance. Les services du FMI l'ont ainsi appliqué à la Tunisie en 2016, d'où il est ressorti que l'obstacle à la croissance tunisienne résidait moins dans les goulets d'étranglement infrastructurels ou la pénurie de capital humain que dans l'accès insuffisant au crédit.

Ses avertissements concernant les travers du commerce et les divisions de classe qu'il peut créer font désormais l'unanimité ou presque. En avril 2016, Larry Summers, enseignant à Harvard et ex-Secrétaire américain au Trésor, écrivait dans le *Financial Times* : «Le fondement de la révolte contre l'intégration mondiale ... n'est pas l'ignorance. C'est l'impression, pas totalement infondée, qu'il s'agit d'un projet mis en œuvre par et pour les élites et ne faisant guère de cas des intérêts des citoyens ordinaires.»

Aujourd'hui, la circonspection de Rodrik à l'égard de la mondialisation est partagée par le plus grand nombre, y compris au FMI. Pour Jonathan Ostry, Directeur adjoint au FMI et responsable de l'étude récente sur les flux de capitaux, «le fait que Dani puisse enfin débattre de manière constructive avec le FMI sur la conception du contrôle des capitaux est le résultat de sa persévérance autant que de la flexibilité de l'institution».

Les critiques dont le consensus de Washington a été la cible ont conduit les organisations internationales à faire preuve de plus d'humilité quand elles prodiguent leurs conseils sur les stratégies de croissance. Rodrik a observé que le document sur ce sujet publié par le FMI en 2013 était un «plaidoyer pour une analyse et des recettes adaptées à chaque contexte, dont je ne peux que me réjouir».

Rodrik lui-même semble plus admiratif de la profession qu'il a souvent critiquée. Après deux ans passés à l'Institute for Advanced Study, où ses collègues étaient spécialistes de diverses sciences sociales, il a décidé de rentrer dans le rang. Son nouvel ouvrage, *Economics Rules*, sélectionné par le *Financial Times* pour le prix du meilleur livre, assure aux non-spécialistes de la discipline que, «si le travail des économistes mérite largement nos critiques, il mérite souvent aussi d'être salué». ■

Prakash Loungani est Chef de division au Département des études du FMI.